Canadian
Environmental
Advisory
Council

Freer Trade and the Environment

May 1986

Canadian Environmental Advisory Council
Ottawa, Canada
K1A 0H3

Canada

FREER TRADE AND THE ENVIRONMENT

Results of a Preliminary Discussion on
January 24, 1986 by the Canadian
Environmental Advisory Council

Canadian Environmental Advisory Council
Ottawa, Canada
June 1986

TABLE OF CONTENTS

		Page
1.	EXECUTIVE SUMMARY	1
2.	INTRODUCTION	3
3.	PREAMBLE	3
4.	VALUE SYSTEMS	4
5.	PRINCIPLES	5
6.	POTENTIAL EFFECTS	5
	6.1 Non-tariff Barriers	6
	6.2 Uniform Standards, Testing and Approvals	6
	6.3 Pressures to Reduce Costs	7
	6.4 Foreclosure of Options	7
	6.5 Corporate Citizenship	7
	6.6 Water Export	7
7.	OTHER CONSIDERATIONS	8
8.	FOLLOW-UP ACTION	8

1. EXECUTIVE SUMMARY

The Canadian Environmental Advisory Council (CEAC) met in January, 1986 to discuss the emerging environmental issues associated with the planned bilateral freer trade talks with the United States and the next round of multilateral trade negotiations under the General Agreement on Tariffs and Trade (GATT). The Council's interest in both rounds of trade negotiations grows from the fact that economic performance and environmental quality are closely linked, and the realization that the natural environment is the base upon which all economies are built.

Differences in national value systems was noted as one of the key underlying factors in trade negotiations. They are reflected in different approaches to stewardship of environmental quality, and if not understood, the differences can be a disrupting influence on trade negotiations.

CEAC's preliminary discussions were wide ranging, but concluded that at least three principles relating to the environment should remain inviolate in trade talks:

1. Canada's ability to manage renewable and non-renewable resource use;

2. Canada's ability to control pollution and waste disposal; and

3. Canada's ability to protect natural ecosystems.

The above principles are not unique to the Canadian experience, but are of universal application. Their implementation should be beneficial to all countries.

Six major direct effects of freer trade on environmental protection and resource management in Canada have been identified. The three principles stated above apply to each of the effects either singly or in combination. CEAC concludes that none of the potential effects are inevitable and all are controllable. The direct effects include:

1. necessary environmental regulation and enforcement, subsidies and tax incentives, may be regarded as non-tariff barriers;

2. opportunities to develop uniform standards, testing and approvals;

3. pressures to reduce costs by lowering environmental requirements in the absence of uniform standards;

4. foreclosure of options to sustain renewable resources in perpetuity;

5. a possible diminution of corporate citizenship; and

6. the potential for water export discussions prior to the development of a National Water Policy.

A number of follow-up activities have been suggested by CEAC as an initial list of necessary actions. These include: a need for public consultation and education on the environmental implications of freer trade negotiations; the requirement for comparative data on environmental standards and regulations in Canada, the United States, and ideally the European Economic Community and NATO; the creation of an expanded set of environmental principles for use as a guide by the negotiating teams; the provision to Canadian negotiators of a list of environmental non-negotiables; a commitment by the federal government to discuss the environmental aspects of freer trade with the Canadian Council of Resource and Environment Ministers; and discussion of the topic, initiated by CEAC, at the 1986 Assembly of Environment Councils of Canada.

Mr. Tom Beck, Chairman of CEAC, commented at the conclusion of the preliminary review that there is a rapidly growing interest in the environmental effects of freer trade, and as a result there is an immediate need for study and research to ensure informed public opinion.

For more information contact the Chairman or executive members through the Ottawa office of CEAC, telephone number: (819) 997-2395.

2. INTRODUCTION

The Canadian Government is beginning to negotiate freer trade with the United States, as well as preparing for the next round of multilateral trade negotiations under the General Agreement on Tariffs and Trade (GATT). The Canada-USA bilateral initiative is already under active review as interested parties seek to determine the advantages and disadvantages of forging closer economic links between the United States and Canada.

There has been a growing appreciation in recent years of the linkages between economic performance and environmental quality, leading to the realization that the natural environment is the base upon which all economies are built. "Trade" and "economic links", therefore, will inevitably affect the environment. The Canadian Environmental Advisory Council (CEAC) wished to gain a better understanding of trade-environment relationships, and so convened a meeting to discuss and review the subject. This statement is a summary of the findings of that meeting.

3. PREAMBLE

The freer trade negotiations with the United States appear to be directed toward the further enhancement of a continental economic system in North America north of the Rio Grande; a system which exists within the larger international trade and economic framework established through GATT.

The environment, too, is a continental system - in fact, a global system. Although the continental context provides some cause for optimism for the Canadian economy -- and for the Canadian environment -- there is also cause for concern. In the economic sector, concern has been expressed over the effect on several industries including textiles, clothing, lumber, petrochemicals, pharmaceuticals and furniture. Canadian cultural concerns have been expressed, in general, for the Canadian "way of life"; and for specifics such as Canadian textbooks and educational materials. From an environmental perspective, one example should suffice: the penalty being suffered by the eastern Canadian environment from a type of unplanned continentalism in the form of acid rain, one half of which originates in the U.S. Mid-West.

Concerns about continental freer trade have been expressed in many areas. The MacDonald Commission summarized this state of Canadian ambivalence very well, to which we have added "environmental" to make the statement more complete:

> "...we Canadians must also recognize that traditionally, we have been preoccupied as much with the political, cultural, (environmental) and social implications that could result from continental free trade as with its potential effect on our economy. The former concerns are legitimate and important, and obviously, they must be addressed in any serious and responsible evaluation of the bilateral free trade option. This task, however, is unusually difficult because the issues involved relate to intangibles, and because they raise questions of value. In matters of this kind, unambiguous cause-and-effect relationships are

hard to establish and sometimes impossible to verify. Political, cultural, (environmental) and social changes, even when they are profound, often develop only gradually, and at first they may pass unnoticed. They can be as difficult to define as they are awkward to measure. Certainly their scope and character are difficult to gauge in advance."

There is little doubt that Canadians will rank environmental concerns at least equally with political, cultural, and social concerns when considering the freer trade option. Canadians value their environment because their economic well-being is dependent on it, and because of many other important, often intangible but deeply-felt reasons. Even in the recent period of economic stress, polls show that most Canadians valued their environment to the extent that they were willing to pay higher taxes and lose jobs in order to protect it. More recent polls show that this commitment is continuing to grow. Similar polls in the United States also show strong positive attitudes toward the environment and environmental matters.

In examining that portion of Canadian trade that is not now free from trade barriers and therefore the subject of bilateral negotiation, it will be necessary to examine the environmental implications just as systematically as the economic ones. The continental nature of both the economy and the environment could be strengthened under freer trade, but it would require holistic systems analyses to determine the benefits and the costs in both cases. In such analyses, the fundamental difference in resource ownership between, for example, Canada and the United States must be recognized. In Canada, ownership and stewardship rest primarily with the Crown (either federally or provincially), while in the USA they rest primarily with the private sector. This generates marked differences in how tenure, stewardship, investment, and renewal are handled under the two systems.

4. VALUE SYSTEMS

It is a characteristic of countries that they develop national value systems - "ways of doing things." For example, Canada has developed a political philosophy which emphasizes the maintenance of "peace, order and good government" as a key component of the national culture. In the same fashion countries also develop national approaches to stewardship of environmental quality. These differing approaches have been noted through the work of international organizations. Countries with economies based on secondary industry tend to approach environmental quality issues from the perspective of pollution control and other means of minimizing impact on the environment. Conversely, countries with resource-based economies tend to be oriented more towards the long-term sustainability of the resource base.

However these differences may be defined, it is vital that both bilateral and multilateral trade negotiators recognize the impact of national value systems on the matters of negotiation. To do otherwise would be at the risk of ignoring differences in perception and understanding of key issues.

For example, approximately 90% of the forest land in Canada belongs to the Crown, and payment of the costs of reforestation on Crown land is a normal government practice. Viewing that practice from a different perspective -- from a somewhat different set of values -- another country might insist that it is a subsidy to industry, and therefore a non-tariff barrier which should be removed, i.e. stopped.

5. PRINCIPLES

CEAC's preliminary discussions were wide-ranging, but concluded that there were certain principles relating to the environment which should remain inviolate and provide the matrix within which the environmental aspects of the Canadian negotiating position should be built. The environmental aspect of the negotiations may not be difficult, because we believe that the environmental interests and principles addressed are shared by many Americans as well as members of the GATT signatory nations.

5.1 Canada's ability to manage renewable and non-renewable resource use, and in doing so to protect the environment with management strategies including regulations and incentives, must not be compromised and should if possible be enhanced through negotiation.

5.2 Canada's ability to control pollution and waste disposal through similar strategies must not be compromised, and should if possible be enhanced through negotiation.

5.3 Canada's ability to protect natural ecosystems, including components such as habitats, wilderness, and endangered species, must not be compromised and should, if possible, be enhanced through negotiation.

The negotiators representing all parties in both the bilateral and multilateral negotiations must recognize that Canadians as a whole are committed to maintaining and enhancing environmental quality. This national characteristic should not be confused with opposition to the concept of freer trade; rather it should be seen as affirmation of a nationally held value.

The above principles are not unique to the Canadian experience. Their implementation in the context of either bilateral or multilateral trade negotiations should be beneficial to any environment to which they are applied. Their adoption by other countries would certainly be in Canada's interest as both a signatory to the World Conservation Strategy and an international proponent of sensible and sustainable development. Canadians know well that good stewardship of the environment must accompany and is entirely compatible with the enhancement of efficiency, productivity, and economic return.

6. POTENTIAL EFFECTS

Six major direct effects of freer trade on environmental protection and resource management in Canada have been identified. The three principles stated above are applicable to each of the effects, either

singly or in combination. Each effect is illustrated for clarification with one or more examples. None of the potential changes are inevitable and all are controllable. (It should be noted that a number of other effects were identified, but in this preliminary assessment, the six cited below were considered to be the most important.)

6.1 Non-Tariff Barriers: Environmental Regulation and Enforcement; Subsidies and Tax Incentives.

Canada's freedom to impose environmental regulations, and to use subsidies and tax incentives to pursue the social goals of a clean environment and sound resource management, must not be restricted by any freer trade agreement. Mechanisms designed to prevent the building of non-tariff barriers to trade must not inhibit Canadian efforts to pursue those goals. An example of the type of initiative that must not be compromised would be tax incentives that encourage Canadian industries to achieve higher environmental standards than those previously required, such as zero release of persistent pollutants. Other important examples include: a strategy of switching from high sulphur Appalachian coal to low sulphur Alberta or western Colorado coal to prevent acid emissions; government initiatives in support of reforestation; management of fish stocks for sustainable yield; and the use of Crown corporations for hazardous waste management.

6.2 Uniform Standards, Testing and Approvals

A freer trade agreement could provide an opportunity to establish uniform standards for environmental protection in the USA and Canada, and eventually, perhaps via multilateral negotiations, global standards. It would be necessary to introduce, at the same time, uniform testing and approval methods. Decision-making would become more complex and some autonomy might have to sacrificed. This uniformity would have to include all 62 federal, state and provincial governments, and local governments where applicable. For example, a common list of "priority pollutants" should be developed, along with rational strategies of measurement and control that recognized the differences imposed by the spectrum of environments from north to south and east to west. Uniformity would produce changes which could go either way. For example, Canada's standards for control of acid rain are higher, while those controlling lead in gasoline are more stringent in the USA. If, as a result of freer trade negotiations, the higher standards were adopted in both countries, there would be a significant mutual benefit. By utilizing a strategy of sharing the highest environmental standards where applicable, negotiators in both bilateral and multilateral negotiations could ensure increased environmental benefits, and with them the added potential of more jobs as a result of an environmentally induced economic multiplier effect.

6.3 Pressures to Reduce Costs

In the absence of uniform standards and equitable enforcement, there could be pressure from Canadian firms, or firms wishing to locate in Canada, to reduce the short-term costs of production in Canada by reducing expenditures for pollution control and for sound long-term resource management. Canadian federal and provincial governments must be prepared and able to resist such efforts. Otherwise Canada could become a haven for polluters or for poor environmental managers, with the potential for hazards and disasters to Canadians and to the Canadian environment that this implies.

In line with our global responsibilities, and as dependents of the global environment, we should also do everything within our power to discourage development of pollution havens and other damaging environmental practices in other countries, including our major trading partners.

6.4 Foreclosure of Options to Sustain Renewable Resources in Perpetuity

Should a freer trade agreement achieved either bilaterally or multilaterally require Canada to totally adopt another nation's (or free market group of nations') environmental legislative and management approach, we may foreclose some very important indigenous responses to the most serious resource and environmental management problems we face. Innovative policies, tuned to the needs of individual nations, are necessary to change motherhood statements about water, soil, and habitat conservation into economically reasonable practices. What is needed are public accounting systems for the long-term benefits to be derived from sound renewable resource management and environmental protection; i.e. mechanisms for the pursuit of socially and environmentally desirable long-term goals. Examples would include job support and creation as a result of environmental stewardship, water pricing and the introduction of effective economic mechanisms to encourage soil and habitat conservation.

6.5 Corporate Citizenship

Canada must retain the ability to encourage good corporate citizenship and to constrain inappropriate corporate behaviour which might adversely affect the environment and resource use. In response to a freer trade agreement, corporations might change the venue or process(es) of decision-making in such a way as to effectively reduce Canadian direct and indirect control. Changes could also affect Canadian boards of directors, the location of shareholders meetings, and the influence of local markets and voters.

6.6 Water Export

Water export should not be included in any trade negotiations without first developing a National Water Policy (NWP), and without a relatively complete understanding of economic feasibility, biophysical and social impacts, and public opinion.

7. OTHER CONSIDERATIONS

As previously noted, Council's preliminary discussions were of a very wide-ranging nature. Council recognized that there might be other direct effects on environmental quality as a result of international trade agreements, and that there could also be indirect effects. The latter could develop through social and cultural changes brought about by freer trade. The environment is inextricably linked not only with the economy, but also with the social and cultural fabric of the country, and to what may be described as "national and regional identities". Many of the concerns in this area relate to intangibles which are difficult to identify, much less to measure. They are, however, as noted by the Macdonald Commission (see page 1) "legitimate and important".

Council could not explore the full range of possible indirect effects in its preliminary discussion, but did note a few specific examples of changes which could result in either benefits or disbenefits, including:

- pressures to change the legal system because of differences in legal systems and practices relating to the environment such as intervener status in the courts, class actions, etc.; and

- erosion of Canadian environmental design capability through import of concepts and technologies which have short-term cost advantages but are not suited in the long-term to Canadian conditions.

8. FOLLOW-UP ACTION

A number of follow-up activities were identified. One or more could be undertaken, or involve participation, by the Canadian Environmental Advisory Council. They may be considered as options, but in view of the range of environmental implications, they may also be considered an initial list of necessary actions, with others to be identified through further study. The sequence does not reflect timing or priority.

8.1 There is an obligation for public consultation, input and education on the environmental implications of freer trade negotiations, on which action should be taken.

8.2 There are no readily available comparative data on environmental standards and regulations in Canada and the United States, and on the levels of implementation and enforcement in the two countries. A study is required to provide an appreciation of standards and regulations at the federal and provincial/state levels (and local government levels if necessary) to identify any additional cost factors which may affect competitiveness of industry, or may contribute to the development of pollution havens. There is a need for comparative data on other environmental management programs, including environmental impact assessment. In all such studies the intent should be to identify and adopt the most effective legislation.

As multilateral negotiations develop there may be a need for similar comparative studies to document environmental standards and regulations in the GATT signatory nations.

8.3 We should benefit from the experience of others in relation to the environmental implications of freer trade by reviewing the experience in other relevant areas, such as the European Economic Community and NATO.

8.4 An expanded set of environmental principles, which could be accepted and used as a guide by the negotiating teams during both bilateral and multilateral negotiations, should be prepared. (It might be drawn from the Stockholm Declaration, the World Conservation Strategy, and other relevant documents.)

8.5 To ensure that Canada's essential environmental concerns are protected, the Canadian negotiating team should be provided with a list of environmental non-negotiables.

8.6 In view of the major role played by provincial governments in renewable resource/environmental management, and the commitment to provincial consultation, consideration should be given to discussion of the environmental implications of freer trade by the Canadian Council of Resource and Environment Ministers.

8.7 As a further step in federal-provincial consultation, CEAC will propose discussion of this topic at the 1986 Assembly of Environment Councils of Canada.

MEMBERSHIP

Canadian Environmental Advisory Council

June 1986

Mr. T. Beck
Calgary, Alberta
Chairman

Dr. S.A.M. Conover
Hardy Associates Ltd.
Dartmouth, Nova Scotia
Vice-chairperson

Dr. J.S. Rowe
University of Saskatchewan
Saskatoon, Saskatchewan
Vice-chairperson

Mr. M. Coolican
Public Affairs International
Halifax, Nova Scotia

Mr. J.L. Fryer
National Union of Provincial
Government Employees
Ottawa, Ontario

Dr. J.A.F. Gardner
University of British Columbia
Vancouver, B.C.

Dr. L. Giroux
University of Laval
Ste-Foy, Québec

Mr. B.A. Hubert
Boreal Ecology Services Ltd.
Yellowknife, N.W.T.

Madame L.B. Lepage
Fédération des associations
pour la protection de
l'environnement des lacs
Montréal, Québec

Dr. D. MacKay, Professor
University of Toronto
Toronto, Ontario

Dr. R. Page
Trent University
Peterborough, Ontario

Secretariat

Mr. Max McConnell, Executive Secretary

Dr. E. Fred Roots, Science Advisor

Mrs. Veena Halliwell, Project Coordinator

Environment Canada
Ottawa, Ontario
K1A 0H3

Conseil consultatif canadien de l'environnement
Canadian Environmental Advisory Council

Conseil
consultatif
canadien
de l'environnement

Le libre-échange et l'environnement

Mai 1986

Conseil consultatif canadien de l'environnement
Ottawa, Canada
K1A 0H3

Canada

LE LIBRE-ÉCHANGE ET L'ENVIRONNEMENT

Conclusions de l'examen préliminaire
effectué le 24 janvier 1986
par le
Conseil consultatif canadien de l'environnement

Conseil consultatif canadien de l'environnement
Ottawa, Canada
Juin 1986

TABLE DES MATIÈRES

		Page
1.	RESUME	1
2.	INTRODUCTION	3
3.	AVANT-PROPOS	3
4.	SYSTÈMES DE VALEUR	4
5.	PRINCIPES	5
6.	CONSEQUENCES POSSIBLES	6
	6.1 Barrières non tarifaires	6
	6.2 Normes, méthodes d'essai et approbations uniformes	7
	6.3 Pressions visant à faire baisser les coûts	7
	6.4 Renonciation aux possibilités	8
	6.5 Sens civique des entreprises	8
	6.6 Exportation d'eau	8
7.	AUTRES CONSIDERATIONS	8
8.	MESURES DE SUIVI	9

LE LIBRE-ÉCHANGE ET L'ENVIRONNEMENT

1. RÉSUMÉ

Le Conseil consultatif canadien de l'Environnement (CCCE) s'est réuni en janvier 1986 pour aborder les nouvelles questions environnementales découlant des projets de pourparlers bilatéraux sur le libre-échange avec les États-Unis et de la prochaine série de négociations commerciales multilatérales en vertu de l'Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce (GATT). Le Conseil s'intéresse à ces deux séries de négociations commerciales car il voit un lien étroit entre le rendement économique et la qualité de l'environnement et se rend compte que l'environnement naturel constitue le fondement de toutes les économies.

On a remarqué que les différents systèmes de valeur nationaux constituaient un des facteurs sous-jacents clés des négociations commerciales. On les retrouve dans les approches différentes en matière de gestion de la qualité de l'environnement et, si on ne comprend pas ces différences, elles peuvent perturber les négociations commerciales.

Après quelques échanges préliminaires d'ordre général, les membres du CCCE ont conclu à la nécessité de respecter, au cours des négociations commerciales, au moins trois principes touchant l'environnement:

1. l'aptitude du Canada en matière de gestion de l'utilisation des ressources renouvelables et non renouvelables;

2. l'aptitude du Canada en matière de lutte contre la pollution et de contrôle de l'élimination des déchets; et

3. l'aptitude du Canada en matière de protection des écosystèmes naturels.

Ces principes ne sont pas exclusifs au Canada mais ont une application universelle. Leur mise en oeuvre devrait profiter à tous les pays.

Nous avons retenu six conséquences directes importantes du libre-échange sur la protection de l'environnement et la gestion des ressources au Canada. Les trois principes susmentionnés s'appliquent à chacune de ces répercussions, séparément ou conjointement. Le CCCE conclut qu'aucune des répercussions éventuelles n'est inévitable et qu'il est possible de les contrôler toutes. Parmi les conséquences directes, citons:

1. la réglementation et l'application réglementaire nécessaires en matière d'environnement, les subventions et les stimulants fiscaux, peuvent être considérés comme des barrières non tarifaires;

2. les possibilités d'élaborer des normes, des méthodes d'essai et des approbations uniformes;

3. les pressions visant à faire baisser les coûts par une réduction des exigences environnementales en l'absence de normes uniformes;

4. la renonciation aux possibilités de pérennité des richesses naturelles renouvelables;

5. une baisse possible du sens civique des entreprises; et

6. la possibilité de pourparlers sur l'exportation d'eau avant la mise au point d'une politique nationale de conservation de l'eau.

À titre de première liste des mesures nécessaires, le CCCE a suggéré un certain nombre de mesures de suivi, notamment la nécessité de consulter et d'informer le public au sujet des répercussions possibles du libre-échange sur l'environnement; le besoin de données comparatives sur les normes et les règlements touchant l'environnement au Canada, aux États-Unis et, encore mieux, au sein de la Communauté économique européenne et de l'OTAN; l'élaboration d'une nouvelle série de principes écologiques sur lesquels pourraient se guider les équipes de négociation; la fourniture d'une liste de points environnementaux intouchables aux négociateurs canadiens; un engagement du gouvernement fédéral de consulter le Conseil canadien des ministres des ressources et de l'environnement afin d'examiner les aspects écologiques du libre-échange; et l'examen de la question, à l'initiative du CCCE, à l'occasion de l'assemblée annuelle de 1986 des Conseils de l'environnement du Canada.

À la fin de l'examen préliminaire, le président du CCCE, M. Tom Beck, a déclaré que l'intérêt pour les incidences environnementales du libre-échange grandissait et qu'il était donc nécessaire d'effectuer immédiatement des études et des recherches pour garantir une bonne information du public.

Pour de plus amples renseignements, veuillez communiquer avec le Président ou les membres de l'Exécutif au bureau du CCCE à Ottawa au numéro (819) 997-2395.

2. INTRODUCTION

Le gouvernement du Canada commence à négocier la libéralisation des échanges avec les États-Unis et se prépare également pour la prochaine série de négociations commerciales multilatérales en vertu de l'Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce (GATT). Les échanges canado-américains suscitent déjà beaucoup d'intérêt chez les parties concernées qui cherchent à déterminer les avantages et les inconvénients d'établir des liens économiques plus étroits entre les États-Unis et le Canada.

Depuis quelques années, les rapports entre le rendement économique et la qualité de l'environnement suscitent de plus en plus d'intérêt et on commence à reconnaître le rôle fondamental joué par l'environnement naturel sur le plan économique. Il va donc sans dire que "le commerce" et "les liens économiques" auront des répercussions sur l'environnement. Le Conseil consultatif canadien de l'environnement (CCCE), désireux de mieux comprendre les rapports qui existent entre le commerce et l'environnement, a donc décidé de se réunir pour examiner la question. Le présent document est un résumé des conclusions de cette réunion.

3. AVANT-PROPOS

Les négociations sur le libre-échange avec les États-Unis visent, semble-t-il, à améliorer le système économique nord-américain, c'est-à-dire le territoire situé au nord du Rio Grande, système qui s'inscrit dans le cadre commercial et économique international plus vaste délimité par les accords du GATT.

Quant à l'environnement, il a aussi une dimension nord-américaine et même, en fait, mondiale. Bien que le contexte nord-américain actuel incite à l'optimisme pour l'économie canadienne et pour l'environnement canadien, on est également en droit du s'inquiéter. Sur le plan économique, on se préoccupe des incidences possibles sur plusieurs industries, notamment le textile, le vêtement, le bois d'oeuvre, le meuble et les produits pétrochimiques et pharmaceutiques. Sur le plan culturel, on s'inquiète de la modification du "mode de vie" des Canadiens et en particulier des changements apportés aux manuels et au matériel scolaires en usage au Canada. Pour ce qui est de l'environnement, un seul exemple devrait suffire: les précipitations acides résultant d'une sorte de manque de planification à l'échelle continentale causent des dommages à l'Est du Canada, la moitié des émissions polluantes émanant des industries du Mid-West américain.

Le libre-échange avec les États-Unis provoque maintes inquiétudes. Dans son rapport, la Commission Macdonald a très bien exprimé l'ambivalence des sentiments des Canadiens; pour compléter le tableau, nous avons ajouté la question environnementale à l'énoncé de la Commission:

> "...nous, Canadiens, devons également reconnaître que nous nous sommes toujours préoccupés autant des conséquences politiques, culturelles, (environnementales) et sociales du libre-échange sur notre continent, que de ses répercussions sur notre économie. Ces préoccupations sont

légitimes et importantes; bien entendu, il faut en tenir compte dans toute évaluation sérieuse et réfléchie de l'option de libre-échange bilatéral. Or, la question est extrêmement délicate vu que les enjeux en cause ne sont pas tangibles et qu'ils soulèvent des jugements de valeur. Dans ce domaine, il est difficile d'établir des relations de cause à effet qui ne soient pas ambiguës et parfois impossibles à vérifier. Les transformations d'ordre politique, culturel, (environnemental) et social, même lorsqu'elles sont profondes, ne se produisent souvent que progressivement et passent parfois inaperçues au début. Il peut être aussi difficile de les définir que de les évaluer. Leur envergure et leur nature sont en tous cas difficiles à apprécier d'avance".

Il est fort probable que les Canadiens accorderont autant d'importance à l'environnement qu'aux préoccupations d'ordre politique, culturel et social soulevées par le libre-échange. Les Canadiens se préoccupent de la conservation de leur environnement parce que leur bien-être économique en dépend et aussi pour de nombreuses autres raisons, souvent difficiles à définir mais profondément ancrées chez eux. Même pendant la dernière récession économique, les sondages ont démontré que la plupart des Canadiens attachaient une telle importance à l'environnement qu'ils étaient prêts à subir une augmentation de taxes et la perte d'emplois pour en assurer la protection. En outre, selon des sondages effectués dernièrement, de plus en plus de Canadiens adoptent cette attitude. Par ailleurs, des sondages effectués aux États-Unis indiquent que les Américains accordent eux aussi beaucoup d'importance à l'environnement et aux questions environnementales.

Lorsque viendra le temps d'examiner les aspects du commerce canadien qui sont soumis actuellement à des barrières tarifaires et font donc l'objet de négociations bilatérales, il faudra tenir compte aussi bien des incidences environnementales que des conséquences économiques. On pourrait accentuer le caractère nord-américain de l'économie et de l'environnement dans le cadre du libre-échange, mais il faudrait effectuer des analyses des systèmes globalistes afin d'en déterminer tous les avantages et les inconvénients. De plus, ces analyses devraient tenir compte, par exemple, des différences fondamentales entre le Canada et les États-Unis et ce qui concerne les droits de propriété sur les richesses naturelles. Au Canada, c'est la Couronne (le gouvernement fédéral ou les gouvernements provinciaux) qui possède la majorité des droits de propriété et assume la plupart des responsabilités à l'égard des richesses naturelles, tandis qu'aux États-Unis c'est le secteur privé qui est le grand propriétaire et responsable de ces ressources. Il existe donc des différences marquées en ce qui concerne les droits d'exploitation, les responsabilités, les investissements et le renouvellement.

4. SYSTÈMES DE VALEUR

Les pays ont tendance à élaborer des systèmes de valeur nationaux, "des façons de faire les choses". Par exemple, le Canada a mis au point une philosophie politique qui met l'accent sur le maintien de "la paix, l'ordre et le bon gouvernement" en tant qu'élément clé de la culture nationale. De même, les pays élaborent également des approches nationales

face à la gestion de la qualité de l'environnement. Ces approches différentes ont été remarquées grâce aux travaux d'organisations internationales. D'une part, les pays dont l'économie repose sur le secteur secondaire ont tendance à aborder les questions de qualité de l'environnement dans la perspective de la lutte contre la pollution et d'autres moyens de limiter les dégâts alors que, d'autre part, les économies fondées sur les richesses naturelles ont tendance à être orientées davantage vers la préservation à long terme des ressources.

Peu importe la nature de ces divergences, il est primordial que les négociateurs des accords commerciaux bilatéraux et multilatéraux se rendent compte de l'influence des systèmes de valeur nationaux sur les questions de négociation. Agir autrement risquerait d'ignorer ces différences de perception et de compréhension des questions clés. Par exemple, la Couronne possède 90 pour 100 des ressources forestières au Canada et il est pratique courante pour le gouvernement de défrayer les coûts du reboisement. Dans une perspective différente, à partir d'un ensemble quelque peu différent de valeurs, un autre pays pourrait considérer cette pratique comme une subvention à l'industrie et donc comme une barrière non tarifaire à éliminer.

5. PRINCIPES

Après quelques échanges préliminaires d'ordre général, les membres du CCCE ont conclu à la nécessité de respecter certains principes qui devraient régir la position adoptée par le Canada en matière d'environnement au cours des négociations avec les États-Unis. Les intérêts et les principes environnementaux traités dans le cadre des négociations ne devraient pas poser de problème parce que, à notre avis, de nombreux Américains, ainsi que des membres des pays signataires du GATT, partagent les mêmes préoccupations que les Canadiens.

5.1 Il ne faut pas compromettre la capacité du Canada en matière de gestion de l'utilisation des ressources renouvelables et non renouvelables, et donc de protection de l'environnement, grâce à des stratégies gestionnelles, y compris des règlements et des stimulants, et il faudrait, si possible, accroître cette capacité au moyen de négociations.

5.2 Il ne faut pas compromettre l'aptitude du Canada en matière de lutte contre la pollution et de contrôle de l'élimination des déchets par le biais de stratégies semblables et il faudrait, si possible, accroître cette capacité au moyen de négociations.

5.3 Il ne faut pas compromettre l'aptitude du Canada en matière de protection des écosystèmes naturels, y compris les habitats, les régions sauvages et les espèces menacées d'extinction, et il faudrait, si possible, accroître cette capacité au moyen de négociations.

Les négociateurs de toutes les parties présentes aux négociations bilatérales et multilatérales doivent reconnaître que les Canadiens accordent une très grande importance au maintien et à l'augmentation de la qualité de l'environnement. Il ne faudrait pas confondre cette caractéristique nationale avec l'opposition au concept du libre-échange; il s'agit plutôt de l'affirmation d'une valeur nationale.

Ces principes ne sont pas exclusifs au Canada. Leur application dans le contexte de négociations commerciales bilatérales ou multilatérales devrait profiter à tout environnement dans lequel ils sont appliqués. Leur adoption par d'autres pays profiterait certainement au Canada qui est à la fois signataire de la Stratégie mondiale de la conservation et partisan d'un développement raisonnable et soutenu sur le plan international. Les Canadiens savent pertinemment bien qu'une bonne gestion de l'environnement doit aller de pair et être entièrement compatible avec l'accroissement de l'efficacité, de la productivité et du rendement économique.

6. CONSEQUENCES POSSIBLES

Nous avons retenu six conséquences directes importantes du libre-échange sur la protection de l'environnement et la gestion des ressources au Canada. Les trois principes susmentionnés s'appliquent à chacune de ces répercussions, séparément ou conjointement. Nous donnons un ou plusieurs exemples pour mieux illustrer chaque conséquence possible. Aucun des changements possibles n'est inévitable et il est possible de les contrôler tous. (Il convient de remarquer que nous avons identifié un certain nombre d'autres incidences mais, dans le cadre du présent examen préliminaire, il a été convenu de s'en tenir aux six plus importantes que nous allons énumérer).

6.1 Les barrières non tarifaires: réglementation et application réglementaire; subventions et stimulants fiscaux

Il ne faut pas qu'un accord de libre-échange impose des contraintes au gouvernement canadien en matière de réglementation de l'environnement et d'utilisation de subventions et de stimulants fiscaux visant à préserver la qualité de l'environnement et à assurer une saine gestion des ressources. Les mécanismes conçus pour empêcher l'instauration de barrières non tarifaires ne doivent pas nuire aux efforts déployés par les Canadiens pour atteindre les objectifs fixés. Par exemple, il ne faudrait pas abolir les stimulants fiscaux qui encouragent les industries canadiennes à respecter des normes environnementales plus rigoureuses que celles imposées auparavant, comme le non-déversement de polluants rémanents. On pourrait citer d'autres exemples importants, à savoir le remplacement du charbon à haute teneur en soufre provenant des Appalaches par du charbon à faible teneur en soufre provenant de l'Alberta ou de l'ouest du Colorado afin de réduire les émissions acides; les initiatives gouvernementales appuyant le reboisement; la gestion des stocks de poisson en vue d'assurer un rendement soutenu; et la gestion des déchets dangereux par les sociétés de la Couronne.

6.2 Normes, méthodes d'essai et approbations uniformes

Un accord de libre-échange pourrait entraîner l'adoption de normes uniformes relatives à la protection de l'environnement aux États-Unis et au Canada, et peut-être même de normes mondiales par le biais de négociations multilatérales. En outre, il faudrait établir, par la même occasion, des méthodes d'essai et des approbations uniformes. La prise de décisions s'avérera encore plus difficile et il faudra peut-être sacrifier un peu d'autonomie. Les deux gouvernements fédéraux, les gouvernements des 50 États et les 10 administrations provinciales, de même que les administrations locales le cas échéant, devront se plier aux normes uniformes établies. Par exemple, il faudrait dresser une liste commune des "polluants prioritaires" et élaborer des stratégies rationnelles d'évaluation et de contrôle tenant compte des différences imposées par les milieux touchés du nord au sud et de l'est à l'ouest. L'uniformité est susceptible de provoquer des changements de part et d'autre. Par exemple, les normes relatives à la lutte contre les précipitations acides sont plus rigoureuses au Canada qu'aux États-Unis, mais c'est l'inverse pour les normes concernant le plomb dans l'essence. Si, par suite des négociations sur le libre-échange, le Canada et les États-Unis adoptent les normes les plus sévères, les deux pays en tireront profit sur le plan environnemental. Toutes les négociations, bilatérales et multilatérales, devraient viser à améliorer les avantages environnementaux et aussi la possibilité d'augmenter les emplois par suite de l'effet économique multiplicateur provoqué par l'environnement.

6.3 Pressions visant à faire baisser les coûts

En l'absence de normes uniformes et d'une politique équitable d'application de ces normes, il se pourrait que des entreprises canadiennes, ou encore des firmes étrangères désirant s'installer au Canada, exercent des pressions en vue de réduire leurs coûts de production à court terme en abaissant leurs dépenses liées à la limitation de la pollution ou à la bonne gestion à long terme des richesses naturelles. Les gouvernements fédéral et provinciaux doivent bien se prémunir contre de telles actions. On ne tient certainement pas à ce que le Canada devienne un paradis des pollueurs ou des mauvais gestionnaires de l'environnement, sans compter les risques énormes possibles pour les Canadiens et leur environnement.

En raison de nos responsabilités vis-à-vis des autres régions du monde et étant donné que notre qualité de vie dépend de la qualité de l'environnement mondial, il est de notre devoir de tout mettre en oeuvre pour décourager la création de paradis des pollueurs et d'autres pratiques préjudiciables pour l'environnement dans d'autres pays, notamment chez nos principaux partenaires commerciaux.

6.4 Renonciation aux possibilités de pérennité des richesses naturelles

Si un accord de libre-échange réalisé sur le plan bilatéral ou multilatéral obligeait le Canada à adopter entièrement l'approche législative et gestionnelle d'un autre pays en matière d'environnement (ou d'un groupe de pays à marché libre), nous devrons peut-être renoncer à certaines solutions très importantes qui auraient permis de résoudre les problèmes capitaux de gestion des richesses et de l'environnement. Nous nous devons d'abandonner la vision traditionnelle de gardien des eaux, des sols et des habitats et de trouver des méthodes raisonnables sur le plan économique grâce à des moyens innovateurs adaptés aux besoins de chaque nation. Il faut mettre en place des dispositifs de comptabilisation publique des avantages à long terme que l'on pourrait tirer d'une gestion intelligente des ressources renouvelables, ainsi que d'une protection appropriée de l'environnement; nous devons nous fixer des buts à long terme qui sont souhaitables à la fois sur le plan social et sur le plan environnemental. Par exemple, on pourrait appuyer et créer des emplois par suite de la gestion de l'environnement, de la facturation de l'eau et de la mise en place de mécanismes économiques efficaces destinés à encourager la conservation des sols et des habitats.

6.5 Le sens civique des entreprises

Le Canada doit maintenir sa position favorable au bon sens civique des entreprises et continuer à réprimer les tendances pouvant nuire à l'environnement et à l'utilisation des ressources. Dans un contexte de libre-échange, les compagnies pourraient changer leurs modes de prise de décisions de façon à en réduire le contrôle direct et indirect exercé par les Canadiens. Ces changements pourraient également avoir des répercussions sur la composition des conseils d'administration canadiens ou sur le lieu choisi pour les réunions des actionnaires et influer sur les marchés locaux et sur les décisions des électeurs.

6.6 Exportation d'eau

La question de l'exportation d'eau ne devrait pas figurer dans des négociations commerciales avant d'avoir élaboré une Politique nationale de conservation de l'eau et d'avoir fait le tour des questions de faisabilité, de conséquences biophysiques et sociales et d'opinion publique.

7. AUTRES CONSIDÉRATIONS

Comme nous l'avons déjà mentionné, les échanges préliminaires du Conseil ont été d'ordre très général. Le Conseil a reconnu qu'il pourrait y avoir d'autres conséquences directes sur la qualité de l'environnement à la suite des ententes commerciales internationales et qu'il pourrait également y avoir des conséquences indirectes. Ces dernières pourraient résulter des changements sociaux et culturels provoqués par la

libéralisation des échanges. L'environnement a des liens inextricables non seulement avec l'économie, mais également avec le tissu social et culturel du pays et avec ce que l'on pourrait appeler des "identités nationales et régionales". Bon nombre des préoccupations constatées dans ce domaine ont trait aux éléments impalpables qui sont difficiles à identifier, beaucoup moins à mesurer. Cependant, comme l'a fait remarquer la Commission Macdonald (voir page 1), elles sont "légitimes et importantes".

Le Conseil n'a pas pu, au cours de ses échanges préliminaires, explorer toute la gamme des conséquences indirectes possibles mais a toutefois remarqué quelques exemples précis de changements pouvant occasionner soient des avantages ou des inconvénients, notamment:

- des pressions exercées pour modifier le système juridique en raison des divergences constatées dans les questions touchant l'environnement, comme le statut d'intervenant auprès des tribunaux, les poursuites collectives, etc.; et

- l'érosion de la capacité de conception environnementale du Canada en raison de l'importation de concepts et de technologies qui présentent des avantages financiers à court terme mais ne sont pas adaptés aux conditions canadiennes à long terme.

8. MESURES DE SUIVI

Un certain nombre de mesures de suivi ont été envisagées. Le Conseil consultatif canadien de l'environnement pourrait en réaliser une ou plusieurs, en totalité ou en partie. On peut les considérer comme des possibilités mais, étant donné la portée des répercussions environnementales possibles, il peut également s'agir d'une première liste des mesures nécessaires qui seront appuyées par d'autres, fruit d'études ultérieures. La liste qui suit ne traduit pas un ordre chronologique ou un ordre de priorité.

8.1 Le gouvernement se doit de consulter, d'écouter et d'informer le public au sujet des répercussions possibles des négociations de libre-échange sur l'environnement.

8.2 Il n'existe pas de données qui permettraient de comparer les normes et les règlements touchant l'environnement, ainsi que leur mise en oeuvre et leur application, au Canada et aux États-Unis. Une étude est donc nécessaire pour faire connaître les normes et règlements des instances fédérales, provinciales, d'État (et, le cas échéant, des administrations locales) en vue de déterminer les facteurs qui pourraient engendrer des coûts supplémentaires et se traduire par une baisse du pouvoir de concurrence de certaines industries, ou encore favoriser la naissance de paradis des pollueurs. Nous avons besoin de données comparatives sur d'autres programmes de gestion de l'environnement notamment l'évaluation des incidences environnementales. Ces études devraient conduire à la rédaction et l'adoption des mesures législatives les plus efficaces.

À mesure que les négociations multilatérales avanceront, il faudra peut-être effectuer des études comparatives semblables pour comprendre les normes et les règlements environnementaux dans les pays signataires du GATT.

8.3 Nous pourrions certainement profiter de l'expérience d'autres pays en ce qui concerne les répercussions environnementales du libre-échange, entre autres de la Communauté économique européenne et de l'OTAN.

8.4 Il faudrait élaborer une nouvelle série de principes écologiques sur lesquels pourraient se guider les deux équipes de négociateurs pendant les négociations bilatérales et multilatérales. (On pourrait, par exemple, s'inspirer de la Déclaration de Stockholm, de la Stratégie mondiale de la conservation et d'autres documents pertinents.)

8.5 Afin de s'assurer que les principales préoccupations environnementales du Canada ne sont pas mises en question, il faudrait fournir aux négociateurs du Canada une liste des points environnementaux intouchables.

8.6 Compte tenu du rôle primordial joué par les gouvernements provinciaux dans le domaine de la gestion des richesses renouvelables et de l'environnement, et de la volonté du gouvernement fédéral de consulter les provinces, il serait peut-être souhaitable que le Conseil canadien des ministres des ressources et de l'environnement examine les répercussions écologiques possibles du libre-échange.

8.7 Pour pousser encore plus loin la consultation fédérale-provinciale, le CCCE proposera l'examen de cette question lors de l'assemblée annuelle de 1986 des Conseils de l'environnement du Canada.

MEMBRES

Conseil consultatif canadien de l'environment

Juin 1986

M. T. Beck
Calgary (Alberta)
Président

Dr S.A.M. Conover
Maritime Testing Ltd.
Dartmouth (Nouvelle-Écosse)
Vice-président

Dr J.S. Rowe
Université de la Saskatchewan
Saskatoon (Saskatchewan)
Vice-Président

M. M. Coolican
Public Affairs International
Halifax (Nouvelle-Écosse)

M. J.L. Fryer
Syndicat national de la Fonction publique provinciale
Ottawa (Ontario)

Dr J.A.F. Gardner
Vancouver (C.-B.)

Dr L. Giroux
Université Laval
Ste-Foy (Québec)

M. B.A. Hubert
Boreal Ecology Services Ltd.
Yellowknife (T.N.-O.)

Madame L.B. Lepage
Fédération des associations pour la protection de l'environment des lacs
Montréal (Québec)

Dr D. Mackay
Université de Toronto
Toronto (Ontario)

Dr R. Page
Université Trent
Peterborough (Ontario)

SECRETARIAT

M. M. McConnell, secrétaire exécutif

Dr E.F. Roots, conseiller en sciences

Madame V. Halliwell, coordonnatrice de projets

Environnement Canada
Ottawa (Ontario)
K1A 0H3